

DISKRESI, LEMBAGA KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA DI KOTA YOGYAKARTA

THE DISCRETION, OF THE ICT INSTITUTION IN THE CITY OF YOGYAKARTA

Suwarto

Peneliti Kebijakan Publik

Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika (BPPKI) Yogyakarta

Jln. Imogiri Barat KM. 5, Tlp. (0274) 375253 Yogyakarta

email: mas_warta08@yahoo.co.id

(naskah diterima tgl 2 Oktober 2012, dan disetujui terbit tgl 21 Nopember 2012)

Abstract

The publication of Government Regulation Number: 41 year 2007 regarding the regional organization requires each region to form local ICT government institution. However, but the city of Yogyakarta conducted institutional discretion by not forming the institution. The purpose of this study was to determine why the city of Yogyakarta conducted the discretion by not maintaining the authority of Information and Communication Technology as mandated by the Government Regulation Number: 41 in 2007. The methods used in this research were descriptive and qualitative approach. Data was collected through in-depth interviews and tracking documentation. The techniques of data analysis used were data reduction, data presentation and verification. The results showed that the policy of discretion was taken because there were local capacity and necessity which were not anticipated by the Government Regulation.

Keywords: discretion, Local ICT Government Institution, decentralization.

Abstraksi

Keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor : 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah mewajibkan tiap daerah membentuk Dinas Komunikasi dan Informatika (kominfo). Namun, Kota Yogyakarta melakukan diskresi dengan tidak membentuk Dinas Kominfo. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui alasan Kota Yogyakarta melakukan diskresi dengan tidak menyelenggarakan kewenangan bidang komunikasi dan informatika seperti Peraturan Pemerintah nomor : 41 Tahun 2007. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus dengan pendekatan kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan penelusuran dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data dan verifikasi. Hasil

penelitian menunjukkan serangkaian tindakan diskresi yang dilakukan Kota Yogyakarta dengan tidak membentuk Dinas Kominfo karena adanya kemampuan dan tuntutan kebutuhan lembaga daerah yang tidak terantisipasi oleh kebijakan.

Kata kunci: diskresi, Dinas Kominfo, desentralisasi

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada *decade* terakhir ini masyarakat dunia telah memasuki perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) yang begitu pesat. Dalam kaitan itu, forum dunia yang dapat dijadikan sebagai momentum kemajuan TIK adalah pelaksanaan *World Summit on The Information Society* (WSIS) di Jenewa tahun 2003. Salah satu poin penting hasil pertemuan tersebut adalah separuh penduduk dunia pada tahun 2025 sudah mempunyai akses informasi. Bagi Indonesia, keniscayaan dapat terwujudnya separuh penduduk tersentuh oleh kemajuan TIK tahun 2025 itu sangat beralasan. *Pertama*, dari semua aspek perkembangan infrastruktur telekomunikasi Indonesia tertinggal dibanding dengan negara tetangga. *Kedua*, Indonesia juga harus menghadapi kenyataan seperti luas wilayah, kondisi geografis dan demografis yang makin menjadikan tingginya kesenjangan informasi antar daerah. *Ketiga*, pelaksanaan desentralisasi cenderung menimbulkan persepsi yang beragam mengenai kebutuhan lembaga komunikasi dan informatika di tingkat daerah.

Persepsi yang beragam mengenai kebutuhan lembaga Komunikasi dan Informatika (kominfo) setelah pelaksanaan desentralisasi dapat dilihat dari penataan lembaga di daerah yang semakin tidak jelas, fungsi-fungsi kominfo terkesan tumpang tindih, dan tidak seragam dengan tupoksi yang selama ini dijalankan kominfo (Djumadal, 2005). Senyampang

dengan pemikiran itu, sesuai hasil pemetaan kelembagaan komunikasi yang dilakukan oleh Direktorat Kelembagaan Komunikasi Pemerintah Daerah Depkominfo pada tahun 2005 di 165 lokasi dan tahun 2006 sebanyak 106 lokasi (Kabupaten/Kota) telah terjadi keragaman nomenklatur lembaga kominfo di daerah yakni : Badan, Biro, Dinas, Kantor, Bagian, Bidang bahkan Seksi yang bersifat tidak operasional.

Keluarnya Peraturan Pemerintah nomor: 41 tahun 2007 (PP. 41/2007) tentang Organisasi Perangkat Daerah mewajibkan setiap daerah membentuk Dinas Komunikasi dan Informatika atau dirumpunkan dengan Dinas Perhubungan. Catatan kritis terkait dengan implementasi PP. 41/2007 ini adalah, tidak semua daerah membentuk Dinas Kominfo. Misalnya, di Kota Yogyakarta, fungsi kominfo menyebar di beberapa SKPD dalam bentuk bagian dan seksi, yakni di bawah koordinasi Asisten Perekonomian dan Pembangunan dalam bentuk Bagian Teknologi Informasi dan Telematika, Bagian Humas dan Informasi dan adapula yang terintegrasi dengan Dinas Perhubungan dalam bentuk Seksi Bimbingan Keselamatan. Secara normatif, inovasi kelembagaan (baca, diskresi) yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta tidak sesuai dengan ketentuan (PP. 41/2007) menyalahi aturan, tetapi Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki sejumlah prestasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Beberapa prestasi yang mereka catat di antaranya adalah: 1) Peringkat Pertama untuk Indeks Persepsi Korupsi (2008) yang diberikan oleh *Transparency International Indonesia*. 2) Citra Pelayanan Prima (2008) yang diberikan oleh Presiden RI, 3) Pemerintahan Kota Berprestasi Paling Tinggi Secara Nasional (2011) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Kompleksitas permasalahan yang melingkupi penataan kelembagaan dengan batasan-batasan sebagaimana dikehendaki dalam PP. 41/2007 menjadi pertimbangan rasional Pemerintah Kota Yogyakarta untuk melakukan diskresi kelembagaan karena adanya tuntutan beradaptasi dengan situasi, kondisi, permasalahan, serta perkembangan atau perubahan yang tidak terantisipasi oleh kebijakan. Adanya diskresi memungkinkan Pemerintah Kota Yogyakarta mengambil keputusan yang tidak sesuai dengan ketentuan karena ketentuan yang berlaku tidak sesuai dengan kebutuhan organisasi di daerah. Tindakan diskresif yang dilakukan ini dimaksudkan agar organisasi daerah lebih efektif dan efisien serta rasionalitas sehingga tidak terjadi pembengkakan organisasi (*proliferasi*).

Praktik diskresi yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta tampak sejak pembahasan organisasi perangkat daerah. Misalnya, Walikota Yogyakarta mengancam akan menggunakan struktur lama jika pembahasan organisasi dengan DPRD Kota Yogyakarta sampai berlarut-larut. Diskresi Walikota juga tampak ketika melanggar *deadline* yang ditetapkan Depdagri bahwa sampai 23 Juli 2008 seluruh daerah harus selesai menata organisasi dan akan mencabut perda yang tidak sesuai peraturan,. Hal lain Pemkot juga melikuidasi Badan Informasi Daerah serta berani mengambil resiko dengan meniadakan lembaga daerah yang seharusnya menjadi urusan wajib (Dinas Kominfo). Beberapa prestasi yang diraih Kota Yogyakarta paradoks dengan implementasi PP 41/2007 ini menjadi menarik sebagai sebuah kajian. Mengapa Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan diskresi dengan tidak menyelenggarakan kewenangan bidang Komunikasi dan Informatika seperti dimaksud dalam PP No. 41 Tahun 2007? Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian bertujuan untuk menjelaskan alasan Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan diskresi dengan tidak menyelenggarakan kewenangan bidang Komunikasi dan Informatika sebagaimana diamanatkan PP No. 41 Tahun 2007. Temuan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberi kontribusi, *Pertama*, secara akademik dapat memperoleh kajian teoritis yang lebih mendalam terkait dengan eksistensi fungsi komunikasi dan informatika yang dilaksanakan Kota Yogyakarta. *Kedua*, secara praktis akan meningkatkan pengetahuan dalam melakukan kajian secara ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan tentang kelembagaan kominfo. *Ketiga*, hasil penelitian ini diharapkan sebagai masukan dan sumbangan pemikiran bagi Kementerian Kominfo dalam upaya memecahkan masalah yang berkaitan dengan tugas-tugas Kemkominfo.

Penelitian ini menyoroti deskresi lembaga kominfo di Pemerintah Kota Yogyakarta. Secara literer penelitian yang spesifik menyangkut diskresi penataan lembaga kominfo hingga saat ini belum ditemukan, tetapi Ratnaningsih (2006) dengan judul "Pelaksanaan Diskresi oleh Polisi dalam Penyidikan di Polwiltabes Semarang". Penelitian dengan pendekatan kualitatif ini menemukan bahwa polisi dalam melakukan diskresi saat menangani serangkaian kasus peradilan sebagai jalan keluar atas permasalahan yang belum diatur oleh hukum ataupun yang sudah diatur. Penelitian lainnya dilakukan Utama (2006) dengan judul "Diskresi dan Modal Sosial KPU Sleman dalam Menyelenggarakan Pilkada 2005", menunjukkan selaku implementor

KPUD Sleman dalam penyelenggaraan Pilkada tidak bisa sepenuhnya hanya berkutat pada tugas dan kewajiban administratif atau hanya sebagai pelaksana kebijakan.

Sementara itu terkait dengan penelitian kelembagaan daerah, Efryadi (2004) melakukan penelitian dengan judul "Proses Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kota Batam" ditemukan bahwa dalam proses penataan struktur organisasi perangkat daerah Kota Batam secara umum telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 2003, dengan pertimbangan kewenangan pemerintah yang dimiliki, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah dan ketersediaan sumber daya aparatur. Penelitian kelembagaan kominfo yang pernah dilakukan BPPI Wilayah IV Yogyakarta (2005) dengan judul "Keberadaan Kelembagaan Organisasi Komunikasi Pemerintah" ditemukan bahwa kebijakan politik pemerintah dengan melikuidasi Deppen RI membawa dampak pada putusnya hubungan struktural antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan sistem informasi dan komunikasi.

Konsep Diskresi

Diskresi secara konseptual merupakan suatu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam ketentuan regulasi yang baku (Dwiyanto, 2002). Secara implisit, dalam definisi ini mengandung dua kata kunci, yaitu inisiatif dan kreativitas. Ketika dihadapkan pada suatu kasus tertentu sementara tidak atau belum ada ketentuan yang mengatur penyelesaian kasus tersebut maka implementor perlu berinisiatif melakukan langkah-langkah kreatif untuk mengatasinya. Sementara Chandler dan Plano (1988) mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan yang dimiliki para administrator dalam membuat pilihan-pilihan mengenai penerapan suatu kebijakan. Pendapat Chandler dan Plano ini mengandung prasyarat implementor tidak memiliki atau tidak diberi kebebasan dalam melaksanakan suatu kebijakan. Tanpa adanya kebebasan, implementor tidak bisa bertindak secara fleksibel dalam menentukan pilihan kebijakan atau mengadaptasikan kebijakan dengan situasi dan kondisi nyata.

Diskresi merupakan proses administrasi yang sekaligus telah menjadi bagian dari proses legislasi, karena pertimbangan-pertimbangan politik menjadi elemen penting dalam melakukan diskresi (Chandler dan Plano, 1988). Dengan demikian, pendapat Chandler ini semakin memperjelas bahwa diskresi merupakan hasil interaksi antara politik dan administrasi secara kontinum. Sebagai bagian dari proses legalisasi maka diskresi merupakan bentuk penyimpangan terhadap

asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, jadi merupakan "kekecualian" dari asas legalitas. (Panjaitan, 2001). Seperti halnya menilai relasi antara administrasi negara dan politik, ternyata tindakan diskresif inipun menjadi objek perdebatan tersendiri bagi para ilmuwan. Perdebatan antara kubu *discretionists* dan *instrumentalists* yang paling mencolok telah ditunjukkan oleh Spicer (1995) dan Harmon (1995), yaitu perdebatan intelektual antara Friedrich (1990) dan Finer (1991) ketika mempersoalkan legitimasi diskresi terutama menyangkut pertanggungjawaban terhadap pemimpin politik yang dipilih atau mewakili rakyat, atau yang dikenal sebagai prinsip akuntabilitas publik. Menyikapi persoalan ini, Friedrich mendukung diskresi, sedangkan Finer menganggap diskresi harus dihapus melalui penerapan serangkaian peraturan. Sementara Harmon sendiri (1974, 1981) seolah-olah memihak kepada diskresi total (Fox, Charles dan Cochran, 1990). Dengan demikian jelas bahwa mereka mendukung penggunaan diskresi, bahkan lebih dari itu mereka menginginkan penggunaan diskresi harus berpihak kepada yang lemah dan tidak mampu menyuarakan aspirasi dalam rangka mengimbangi pengaruh mereka yang berkuasa dan terorganisasi. Kontroversi mengenai diskresi ini memotivasi Fox dan Cochran (1990) untuk menyimpulkan bahwa "diskresi tidak bersifat absolut" karena penggunaannya menyesuaikan situasi dan kondisi.

Kewenangan Desentralisasi Terhadap Pengembangan Diskresi

Para pembuat kebijakan seringkali menghadapi hambatan, di antaranya kurangnya waktu, sulitnya mengumpulkan informasi dan meramalkan masa depan, serta kompleksnya prosedur dalam ketika membuat perhitungan rasional (Wahab, 2002). Keterbatasan pada proses formulasi ini seringkali menyebabkan kebijakan menjadi kurang atau bahkan tidak efektif dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keterbatasan tersebut dapat diatasi melalui penerapan desentralisasi pembuatan kebijakan, karena individu ataupun lembaga pada tingkat hierarki lebih rendah berpotensi mempunyai informasi yang lebih relevan terutama mengenai situasi dan kondisi yang tepat untuk membuat keputusan tertentu (Spicer, 1993).

Hal ini sesuai dengan pendapat Simon (1976) yang mengatakan bahwa penerapan desentralisasi didasari oleh dua buah pertimbangan, yaitu karena informasi yang relevan untuk suatu keputusan lebih banyak terdapat pada aras operasional; serta pemisahan antara pembuat dan pelaksana keputusan hanya akan memboroskan waktu, biaya, dan sumber daya dalam

membuat dan mendistribusikan keputusan. Sementara menurut Thoha (2003), desentralisasi kekuasaan birokrasi selain untuk mengembalikan kekuasaan atau memberdayakan warga, juga karena didorong adanya keterbatasan yang dialami birokrasi pemerintah sendiri. Kekuasaan birokrasi pemerintah yang dijalankan secara sentralistis dapat memperlemah posisi pejabat yang berada pada hierarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hierarki. Pejabat pada hierarki bawah menjadi lemah karena dianggap kurang mampu mengatasi permasalahan, atau tidak berani melakukan tindakan tanpa sepengetahuan pejabat atasan meskipun perbendaharaan informasi yang mereka miliki lebih banyak dan *up to date* dibandingkan dengan yang diketahui oleh pejabat atasan.

Selain itu, melalui desentralisasi lebih memungkinkan aparat birokrasi menggunakan pengetahuan praktis berdasarkan pengalaman dalam organisasi serta menyesuaikan kebijakan terhadap situasi dan kondisi nyata di lapangan. Dengan demikian, argumen mengenai kendala dalam memperoleh serta memanfaatkan informasi dan pengetahuan yang relevan ini memberikan dukungan terhadap gagasan mengenai peran penting diskresi. Sistem pendesentralisasian administrasi publik merupakan cara untuk menentukan dan memanfaatkan pengetahuan yang bersifat praktis dalam proses implementasi kebijakan, yang dalam hal ini pemimpin politik hanya mengetahui eksistensi tanpa mengetahui substansi dari pengetahuan yang digunakan tersebut (Spicer, 1993).

Meskipun desentralisasi memungkinkan para pembuat keputusan mempunyai dan menggunakan pengetahuan yang relevan untuk mendukung pengambilan keputusan, tetapi desentralisasi ini mempunyai masalah menyangkut koordinasi, yang justru berpotensi menjadi kendala dalam proses implementasi kebijakan. Koordinasi bisa menjadi kendala selama masih dipahami sebagai perilaku yang mengharuskan semua tindakan administratif aparat harus diketahui dan memperoleh persetujuan pimpinan (Dwiyanto dan Kusumasari, 2001). Agar desentralisasi dapat berjalan efektif diperlukan sistem peraturan yang mengatur secara tegas dan jelas mengenai pembagian dan batas-batas kewenangan antar level maupun antar aktor.

Sementara itu kewenangan dan wewenang dalam literatur diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak membuat keputusan dan melimpahkan tanggung jawab kepada pihak lain (Jeddawi, 2008). Pendapat tersebut mengindikasikan bahwa daerah otonom memiliki kewenangan ataupun wewenang untuk bertindak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Dalam hal kewenangan antara pusat dan

daerah, Huda (2009) berpendapat bahwa kewenangan dalam otonomi bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Pada Undang-undang No.32 tahun 2004, daerah mempunyai kewenangan luas dalam pengaturan pemerintahannya kecuali terkait dengan permasalahan moneter dan fiskal, urusan luar negeri, agama, pertahanan, keamanan dan yustisi. Ini artinya daerah memiliki otoritas untuk menjalankan fungsi residu dalam melakukan pengelolaan pemerintahan di luar tanggung jawab yang dimiliki pemerintah pusat. Sayangnya, selama ini soal kewenangan baik dalam Undang Undang otonomi daerah ataupun aturan pelaksanaannya hanya memberi rumusan secara umum tidak menyebutkan secara spesifik kompetensi daerah. Akibatnya, banyak daerah yang melakukan inisiasi membuat kewenangan dengan disesuaikan pada kebutuhan daerah. Seperti yang dilakukan Kota Yogyakarta yang tidak secara penuh taat pada PP. 41 tahun 2007 dalam melakukan penataan lembaga daerah dengan pertimbangan kebutuhan daerah.

Konsep Organisasi

Kemampuan organisasi pada suatu daerah otonom memegang peranan penting dalam menyukseskan pemerintah daerah (Jeddawi, 2008). Hal serupa juga diungkapkan Utomo (2003) di dalam menyusun organisasi daerah harus menciptakan, merencanakan organisasi perangkat daerah yang berfungsi untuk melayani masyarakat dan fungsi pembangunan. Sejalan dengan pemikiran itu, dapat dipahami manakala dalam praktek desentralisasi dan euforia politik pemerintahan reformasi penataan organisasi mengalami pergantian regulasi yang relatif singkat. Selama penyelenggaraan desentralisasi regulasi penataan lembaga daerah telah tiga kali mengalami perubahan, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, dan kemudian dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Bertitik tolak dari permasalahan ini, jelaslah sebenarnya aturan yang menyangkut penataan lembaga di daerah sampai saat ini masih sulit dijadikan dasar pembentukan organisasi yang benar-benar sesuai dengan tujuan yang dikehendaki dalam otonomi daerah, yakni organisasi yang efisien dan efektif serta rasional. Keban (2004) dalam Parkinson mengatakan bahwa dalam organisasi terkadang merebak gejala "*parkinson*" atau *raising pyramid*", yakni gejala bila jumlah orang yang menangani pekerjaan terus diperbesar meskipun besarnya beban dan kompleksitas pekerjaan relatif tetap. Praktek yang

digolongkan sebagai penyakit birokrasi seperti *parkinson* sebagaimana dikatakan Parkinson menggejala di Negara-negara berkembang termasuk di Indonesia. Berkaitan dengan birokrasi publik di Indonesia, Thoha (2000) memberikan catatan tentang restrukturisasi dan reposisi birokrasi publik. Sekurangnya terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan, yaitu penegakan demokrasi, perubahan sistem politik, dan perkembangan teknologi informasi. Dari pemahaman Thoha (2000) kemajuan teknologi informasi akan dapat mengatasi persoalan penumpukan pegawai.

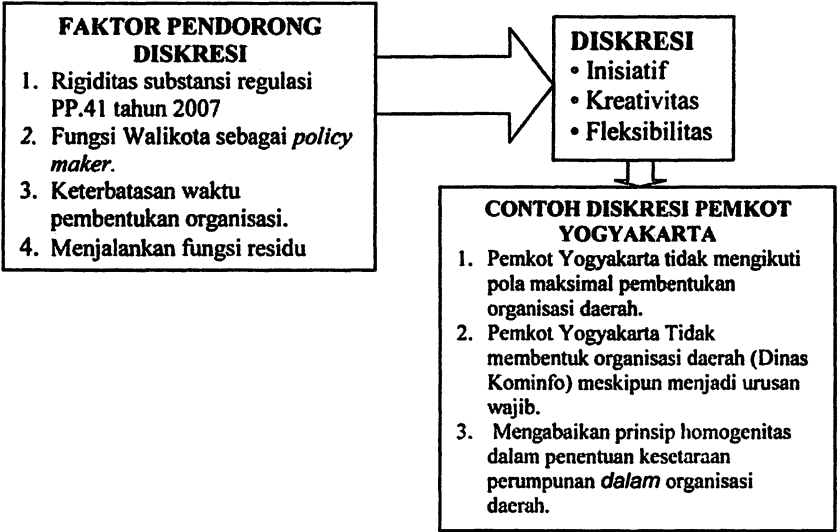
Perubahan besar pada manajemen pemerintahan terjadi dengan adanya konsep pemikiran Osborne dan Goebler (1993) melalui paradigma *Reinventing Government*, yang menawarkan perlunya transformasi semangat kewirausahaan pada sektor publik. intinya mengubah praktek organisasi yang digerakkan peraturan (*Rule-Driven*) menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi (*Mission Driven*). Disimpulkan oleh Osborn dan Gaebler, organisasi yang digerakkan oleh misi lebih efisien, efektif, dan inovatif. Terkait dengan hal itu, Jeddawi (2008) mengatakan bahwa organisasi daerah keberadaannya untuk mengakomodasi kewenangan daerah dengan prinsip miskin struktur kaya fungsi. Senyampang dengan pemikiran itu,

Keban (2004) mengatakan masalah organisasi muncul manakala terjadi ketidakseimbangan antara otoritas dengan kapasitas orang yang ada dalam organisasi itu sendiri. Hal yang sangat penting dilakukan oleh pemerintah pusat dalam pembentukan lembaga agar tidak terkesan adanya resentralisasi adalah mengakomodasi kewenangan dan kepentingan daerah dengan harapan implementasi kebijakan bisa diterima tanpa menimbulkan resistensi dalam pelaksanaannya. Kewenangan daerah yang luas harus diintrodusir dalam fungsi-fungsi tertentu yang terefleksi dalam organisasi perangkat daerah, dengan cerminan organisasi public yang adaptif (Jeddawi, 2008)

Kerangka Konsep

Berkembang suburnya paradigma *governance* yang mengiringi transisi tatanan politik dari sentralistis menjadi desentralistis menciptakan peluang munculnya inovasi dan kreativitas dari pemerintah maupun masyarakat lokal untuk mengoptimalkan peran masing-masing dalam penyelenggaraan *local governance*. Dalam konteks yang demikian, aktualisasi konsep lembaga daerah yang efisien dan efektif menjadi semakin penting dilakukan. Paradigma *governance* menghendaki berkembangnya institusi yang berstruktur kolaboratif dan bersifat inklusif kooperatif antara pemerintah, privat, dan masyarakat untuk bersama-sama menyelenggarakan kebijakan atau kegiatan publik. Seiring dengan tuntutan yang sekaligus menjadi kebutuhan tersebut, aktualisasi model kebijakan *bottom-up* dan partisipatif menjadi sebuah tuntutan kekinian. Hal ini berimplikasi pada semakin kompleksnya struktur, sistem, dan proses kebijakan publik karena harus mensinergiskan peran antar lembaga serta keragaman nilai yang terdapat dalam institusi.

Eksistensi dan perilaku suatu lembaga dipengaruhi oleh eksistensi dan perilaku lembaga lain atau hubungan antar lembaga lain. Dengan demikian, responsivitas menjadi prinsip atau setidaknya persyaratan yang harus dipenuhi implementor dalam menyelenggarakan sebuah kebijakan. Menguatnya tuntutan untuk bersikap responsif tersebut pada gilirannya mendorong implementor melakukan tindakan diskresif pada saat mengimplementasikan suatu kebijakan. Adanya keterbatasan waktu, sumberdaya, serta pengalaman implementor pada satu sisi yang dihadapkan dengan ketidaksempurnaan regulasi pada sisi lain, membuat tindakan diskresif menjadi semakin diperlukan.



Metode Penelitian

Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini untuk mengungkap makna di balik deskripsi informasi pelaksanaan PP No.41 Tahun 2007 khususnya menyangkut lembaga Kominfo di Kota Yogyakarta. Agar dapat efektif mengeksplorasi secara lebih mendalam, penelitian ini menggunakan metode studi kasus. Menurut Suryabrata (1998) penelitian studi kasus merupakan penelitian mendalam mengenai unit sosial tertentu yang hasilnya berupa gambaran lengkap dan terorganisasi secara baik mengenai unit sosial.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data kualitatif dilakukan melalui :

- a. *Wawancara mendalam*, yaitu bertanya langsung kepada informan yang menguasai permasalahan penelitian
- b. *Studi dokumentasi*, yaitu pengumpulan data tertulis berupa undang-undang, peraturan daerah, bahan-bahan buku dan dokumen lainnya.

Analisis Data

Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis interaktif (*interactive model of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992) yang terdiri dari tiga kegiatan, yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Rigiditas substansi PP.41 tahun 2007

Berlakunya PP. 41 tahun 2007 diharapkan menjadi *guidance* bagi daerah untuk melakukan penataan lembaga secara efektif, efisien dan rasional, tetapi dalam implementasinya peraturan ini berpeluang menimbulkan resistensi. Kritikan tajam diarahkan saat PP.41/2007 ini mulai diimplementasikan, diantaranya permasalahan ketidaksesuaian antara kebutuhan organisasi daerah dengan ukuran yang dipakai dalam menentukan organisasi daerah dalam PP. 41/2007 ini yang hanya mendasarkan pada persoalan besarnya APBD, luas wilayah dan jumlah penduduk. Persoalan krusial yang dihadapi setiap daerah adalah soal kualitas kebijakan yang dihasilkan, karena kebijakan publik selalu disertai resiko mengalami kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986), mengelompokkan kegagalan implementasi kebijakan dalam dua kategori *non implementation* berarti tidak dapat diimplementasikan dan *unsuccessful implementation* yakni implementasi yang kurang berhasil. Ada

penilaian ketentuan di dalam PP 41/2007 sangat *rigid*, hal ini tentu berimplikasi terhadap pembatasan kewenangan dan keleluasaan daerah untuk melakukan kemandirian dalam penataan organisasi. Sisi lain keberadaan PP 41/2007 oleh sebagian pihak dianggap sebagai bentuk intervensi pusat kepada daerah. Indikasinya, daerah dipaksa untuk melaksanakan secara penuh PP 41/2007, meskipun ukuran yang dipakai untuk menentukan besaran organisasi berdasarkan variabel luas wilayah, jumlah APBD dan jumlah penduduk tidak sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan tiap daerah.

Berkaitan dengan masalah tersebut wajar saja kalau tiap daerah tidak memiliki keseragaman dalam memahami ketentuan yang ada pada PP 41/2007, gejala ini nampak di Kota Yogyakarta yang telah melakukan inisiatif dalam penataan lembaga daerah. Demikian ini oleh Dunsire dalam Wahab (2001), diuraikan sebagai *implementation gap*, yakni keadaan bahwa dalam proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan adanya perbedaan antara yang diharapkan dengan senyatanya yang dicapai. Secara normatif PP 41/2007 ini mencakup semua aspek kelembagaan tetapi bukan berarti tanpa ada titik lemah, sebab banyak daerah yang merasakan adanya ketidaksesuaian dengan kondisi daerah bilamana aturan ini diterapkan apa adanya. Kalaupun ada daerah yang menerapkan aturan secara penuh hanya untuk kepentingan politis agar penumpukan pegawai yang ada dapat tertampung dalam suatu organisasi.

Di samping itu pembengkakan organisasi hanya diperuntukkan bagi kepentingan pencairan anggaran dana dari pusat. Tetapi bisa dipastikan bila hal ini dilakukan jalannya organisasi di daerah tidak dapat berjalan optimal. Diskresi yang dilakukan Pemkot Yogyakarta, yaitu melakukan inisiasi kelembagaan di antaranya, tidak membentuk Dinas Kominfo atau menggabungkan dengan Perhubungan. Langkah yang ditempuh oleh Kota Yogyakarta ini sebagai jawaban atas kemampuan dan realitas kebutuhan organisasi daerah. Sementara itu fungsi kominfo yang sebelumnya dilakukan Badan Informasi Daerah tersebar di Sekretariat Daerah di bawah koordinasi Asisten Perekonomian dan Pembangunan pada Bagian Teknologi Informasi dan Telematika, fungsi kominfo juga ada di Asisten Administrasi dalam bentuk Bagian Hubungan Masyarakat dan Informasi di samping itu fungsi kominfo ada juga yang ikut dalam tupoksi Dinas Perhubungan pada Bidang Pengendalian Operasional dan Bimbingan Keselamatan khususnya kewenangan yang terkait dengan *hardware*.

"kita tidak membentuk Dinas Kominfo dengan dasar karakteristik, kemampuan dan kebutuhan

Kota Yogyakarta. Fungsi kominfo yang terkait dengan jaringan, soft ware segala macam telematikanya ada di kewenangan Bagian TIT, tetapi yang aksi ke masyarakat jasa pos, titipan barang ada di dinas perhubungan Seksi Bimbingan Keselamatan” (Heny Dian Antasari, Pemkot Yogyakarta)

Persoalan efisien dan efektif menjadi dasar bagi Pemkot Yogyakarta dalam menyikapi pembentukan organisasi perangkat daerah. Penolakan untuk tidak sepenuhnya mengikuti ketentuan PP 41/2007 bukan saja hanya persoalan aturan main tetapi pertimbangan yang lebih penting adalah aspek kebutuhan dan kondisi riil yang dihadapi Pemkot Yogyakarta untuk membentuk ataupun tidak membentuk organisasi perangkat daerah.

Melaksanakan Fungsi *policy maker*.

Kepentingan penguasa daerah pada posisi sebagai *policy maker* sangat menentukan dan selaku penguasa di daerah dihadapkan pada problematika yang sulit dalam penataan organisasi. Karena akan terikat pada persoalan penempatan personil, KKN, bahkan *cost politik* juga berperan dalam penentuan struktur dan pejabat pemerintah. Menyadari dalam penataan lembaga bukan persoalan mudah Walikota telah melakukan kesiapan menyangkut sumber daya, metode; penerjemahan kebijakan PP 41/2007 menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.

Walikota memerintahkan untuk membuat telaahan staf, kemudian membuat tim payung dan tim teknis tugas tim payung terkait dengan kebijakan kalau tim teknis melakukan kajian, menggodok PP itu dan diskusi dilakukan setiap hari (Heny Dian Antasari, Pemkot Yogyakarta).

Keinginan Walikota membentuk Tim Payung dan tim Teknis ini untuk memperlancar pembentukan organisasi perangkat daerah yang diperlukan, sehingga dalam pelaksanaannya tidak mengalami persoalan karena mendasarkan pada visi dan misi daerah dan tidak hanya menjalankan PP. 41 tahun 2007. Namun, harus diakui adanya PP. 41 tahun 2007 tersebut ada likuidasi dan penggabungan beberapa fungsi lembaga. Misalnya, likuidasi BID (Badan Informasi Daerah) yang fungsinya tersebar di beberapa organisasi dalam bentuk bidang dan seksi. Berlakunya PP. 41 tahun 2007 dapat menimbulkan efek besar apabila pembentukan Organisasi Pemerintah Daerah hanya dipandang sebagai rutinitas dalam bentuk kewajaran tanpa diberikan

pedoman baku. Untuk itu diperlukan Kajian Naskah Akademik, walaupun dalam PP 41/2007 tidak ada keharusan untuk dilakukan, langkah yang ditempuh Kota Yogyakarta melakukan Kajian Akademik memberikan dasar rasionalisasi yang lebih baik dan relatif bebas dari kepentingan politik dibanding tanpa proses naskah akademik.

Untuk merealisasikan kajian naskah akademik Pemkot Yogyakarta melakukan kerja sama dengan Program Studi Politik Lokal dan Otonomi Daerah (PLOD) Universitas Gadjah Mada. Fungsi dari kalangan akademisi ini untuk mencermati dari sisi akademis untuk mendapatkan bentuk ideal organisasi yang benar-benar diperlukan di Kota Yogyakarta. Tujuan diadakannya kajian akademis kelembagaan organisasi daerah ini setidaknya pertama, mencari bentuk kelembagaan organisasi perangkat daerah yang sesuai dengan amanat peraturan yang berlaku. Kedua, mengidentifikasi kewenangan-kewenangan yang dilaksanakan oleh organisasi perangkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan dalam otonomi daerah.

Tiga, mengidentifikasi organisasi yang diperlukan berdasarkan pada kebutuhan dan kondisi daerah dengan prinsip efisien dan efektif. Meskipun tidak wajib, keinginan Walikota untuk melakukan kajian akademis ini dapat dimaknai sebagai pertanggung-jawaban ilmiah terhadap dinamisasi organisasi yang cepat, sehingga fungsi naskah akademis ini untuk *memback-up* kebijakan yang akan dikeluarkan oleh Walikota agar tidak menimbulkan resistensi secara berlebihan dalam implementasinya. Apabila, mencermati respon Walikota dalam melakukan serangkaian tindakan diskresi untuk menjawab situasional yang berkembang dalam penataan organisasi adalah sikap pemimpin yang visioner. Gaya kepemimpinan yang tanggap terhadap situasi yang berkembang ini sangat diperlukan seiring dengan menguatnya tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip *good governance* ini mendasarkan pola kerja yang dinamis dan responsif terhadap setiap perubahan lingkungan. Sinergi dengan era globalisasi, maka faktor kepemimpinan menjadi kunci penting di dalam menentukan visi daerah karena pemimpin bukan hanya mampu mempengaruhi individu yang dipimpinnya, tetapi berkaitan dengan kemampuan membangun visi, menciptakan iklim yang baik bagi organisasi untuk menghadapi perubahan kondisi lingkungan internal dan eksternal. Seperti yang dikemukakan oleh Collins dalam Usmara (2004)

...Leadership is about vision. But leadership is equally about creating a climate where the truth is heard and the brutal facts confronted...

Pendapat Collins ini mempertegas posisi pemimpin yakni menyangkut visi dan respon terhadap perubahan lingkungan yang cepat sehingga harus bisa dihadapi dengan baik oleh organisasi. Artinya, pemimpin yang baik harus mampu menciptakan inovasi secara terus-menerus bagi organisasi, bersifat strategis tidak teknis karena akan memakan waktu dan biaya besar.

Keterbatasan waktu persiapan pembentukan organisasi.

Langkah kurang tepat dilakukan pemerintah dalam memberikan *deadline* waktu kepada daerah untuk segera membentuk lembaga daerah sesuai PP 41/2007. Kurang disadari, bahwa kebijakan publik memerlukan proses dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan atau mencapai prestasi yang diharapkan. Akibatnya, hampir semua daerah tidak dapat memenuhi *deadline* sesuai ketentuan dalam PP 41/2007. Berdasarkan data Bappenas (2009) bahwa Pencapaian pelaksanaan PP 41/2007 oleh Pemerintah Daerah baru 45% provinsi dan 30% kabupaten dan kota yang telah melaporkan perda organisasi perangkat daerah kepada Mendagri.

Hal serupa dialami oleh Pemerintah Kota Yogyakarta karena dalam pembentukan organisasi perangkat daerah juga mengalami keterlambatan karena perda kelembagaan baru berlaku efektif pada bulan Januari 2009, namun dalam melaksanakan penataan organisasi berjalan relatif baik. Indikasinya tidak menimbulkan dampak psikologis yang dapat memberi tekanan terhadap akselerasi kinerja birokrasi di daerah. Persoalan lambatnya waktu yang diperuntukkan dalam melakukan penataan organisasi di Kota Yogyakarta ini diakui sebagai akibat alokasi waktu yang terlalu pendek dan kehati-hatian dalam memahami tahapan saat menyusun sebuah kebijakan. Dinamika pembahasan raperda kelembagaan di Kota Yogyakarta telah memunculkan perdebatan antara eksekutif dan legislatif dan membutuhkan waktu panjang. Meskipun telah dipersiapkan dengan matang, tetapi hasil pembahasan dengan Pansus kelembagaan DPRD Kota Yogyakarta ternyata berlangsung alot karena antara eksekutif dan legislative belum menemukan formulasi tepat dalam membahas klausul kelembagaan yang diusulkan pihak eksekutif. Pandangan yang berbeda diantaranya menyangkut keberadaan beberapa organisasi daerah seperti, bidang pertanian, bidang pemuda dan olah raga serta lembaga komunikasi dan informatika. DPRD Kota Yogyakarta menginginkan semua lembaga yang ada kementeriannya dibentuk di daerah dan berdiri sendiri.

“semua kementerian diharapkan ada perwakilan di daerah, ada beberapa lembaga yang tidak dibentuk di Pemkot karena dibawah kementerian sehingga dengan tidak berdiri sendiri akhirnya menghambat bantuan dana dari pusat” (Nur Ichsan Anwar, DPRD)

Perbedaan cara pandang antara legislatif dan eksekutif dalam menyikapi kelembagaan daerah ini makin memuncak ketika Walikota dan Ketua Pansus kelembagaan DPRD Kota Yogyakarta masing-masing bersikap tegas dengan argumennya. Walikota berpendapat soal komunikasi yang menyebabkan tertunda-tundanya pembahasan kelembagaan daerah, bahkan walikota mengancam kalau dalam batas waktu tertentu tidak ada titik temu Pemkot akan menggunakan kelembagaan SOTK lama. Stigma Walikota tersebut disikapi oleh Ketua Pansus Kelembagaan dengan mengungkapkan dampak negatif yang ditimbulkan apabila Pemkot memaksakan untuk menggunakan kelembagaan lama, diantaranya soal molornya pencairan dana APBN, tertundanya kenaikan gaji dan kenaikan pangkat pegawai.

Jika sampai eksekutif tetap menggunakan kelembagaan lama maka akan menimbulkan dampak kurang menyenangkan. Diantaranya penundaan kenaikan pangkat bagi PNS yang berimbas kenaikan gajipun tidak jelas waktunya, hal itu disebabkan Pemkot tidak mematuhi PP 41 tahun 2007, “Monggo saja kalau eksekutif mau”. (Bagus Sumbarja, DPRD)

Kebijakan publik bukan merupakan proses yang sederhana akan tetapi membutuhkan proses yang panjang dan kompleks. Sisi lain kebijakan publik juga merupakan proses politik sehingga kompleknya permasalahan dalam kebijakan publik dibutuhkan tahapan-tahapan dengan tujuan mempermudah pemahaman terhadap berlakunya sebuah kebijakan. Untuk itu dalam menyusun kebijakan yang berkualitas dibutuhkan waktu yang cukup agar tidak berpeluang timbulnya resistensi ketika kebijakan itu diimplementasikan.

Menjalankan fungsi residu

Prinsip *residu power* diatur dalam Pasal 10 dalam Ayat (2) UU No 32/2004 yang menegaskan, bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah pusat itu meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Dengan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU No 32/2004 tersebut, salah satu masalah yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah yang berakar dari

konstruksi hubungan pusat dan daerah adalah ketidakjelasan model pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan. Ketidakejelasan model pembagian kewenangan ini, dalam praktiknya terefleksi dalam dua wajah. Pertama, untuk sektor-sektor yang bersifat profit seringkali terjadi tumpang-tindih antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Kedua, untuk sektor-sektor yang bersifat pembiayaan, seringkali terjadi kevakuman kewenangan (Prasojo, 2006).

Sebagaimana diketahui Pemkot Yogyakarta tidak membentuk Dinas Kominfo meskipun hal ini telah mengundang perdebatan antara eksekutif dan legislatif, dasar rasionalitas Kota Yogyakarta yang dapat dijadikan sebagai bentuk pembenaran adalah menjalankan fungsi residu, yakni fungsi di luar urusan keuangan, luar negeri, keamanan, agama dan yustisia. Ini artinya kewenangan di luar ke lima urusan pemerintah yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 ada di tangan daerah termasuk urusan komunikasi dan informatika.

Sesuai PP 41/2007 dasar utama penyusunan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, tetapi memungkinkan setiap penanganan urusan pemerintahan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat *konkuren* berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan. Soal penamaan dan nomenklatur kominfo bukan menjadi persoalan baku, tetapi organisasi yang dibentuk lebih dititikberatkan pada persoalan pelayanan masyarakat meskipun tidak harus sesuai dengan ketentuan. Sehingga dapat dimaknai penolakan Kota Yogyakarta untuk tidak membentuk Dinas Kominfo sebagaimana ditentukan PP 41/2007 bukan hanya persoalan aturan main, tetapi yang lebih penting adalah aspek kebutuhan dan kondisi riil yang dihadapi Pemkot Yogyakarta. Namun, menyebarnya fungsi kominfo di Pemerintah Kota Yogyakarta tidak memiliki korelasi dengan tugas dan fungsi seperti yang dijalankan Kementerian Kominfo. Hal ini selain menghambat koordinasi dan sinkronisasi juga terjadi *overlapping* fungsi kominfo di daerah. Besarnya wilayah cakupan tugas dan fungsi yang harus ditangani oleh Kementerian Kominfo membutuhkan lembaga yang berfokus pada persoalan regulator ataupun desiminasi TIK, sehingga menjadi kurang efektif ketika fungsi kominfo hanya ditangani organisasi setingkat eselon III atau IV dalam bentuk bagian apalagi setingkat seksi.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari hasil penelitian terkait dengan diskresi lembaga komunikasi dan informatika di Kota Yogyakarta, bahwa ketidak taatan melaksanakan PP 41/2007 dikarenakan implementor tidak bisa sepenuhnya memenuhi PP 41/2007. Dari beberapa faktor pendorong yang teridentifikasi, faktor ketidak sempurnaan substansi PP. 41 tahun 2007 merupakan faktor yang paling dominan memotivasi Kota Yogyakarta melakukan diskresi. Ketidaksempurnaan kebijakan ini terwujud dalam dua bentuk, yaitu ketidak jelasan mengenai penentuan besaran organisasi dan pengaturan perumpunan yang tumpang tindih (*overlapping*) antar substansi kebijakan.

Secara lebih spesifik diskresi dengan tidak membentuk Dinas Kominfo karena adanya faktor kebutuhan lembaga daerah dan tuntutan beradaptasi dengan perkembangan atau perubahan yang tidak terantisipasi oleh kebijakan. Terdapat faktor lain yang bersifat memperkuat tindakan diskresi, yakni eksistensi Walikota Yogyakarta yang responsif terhadap perubahan.

Rekomendasi

1. Pemerintah perlu memperhatikan penyebab ketidaktaatan Kota Yogyakarta melaksanakan PP. 41 tahun 2007, terutama pasal 19, mengenai penentuan jumlah organisasi daerah yang hanya didasarkan pada variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD karena kurang aspiratif dan tidak memperhitungkan faktor lain yang ikut berproses dalam pembentukan lembaga. Ketentuan lain yang memotivasi tindakan diskresi adalah penentuan perumpunan dan penyeragaman nama lembaga yang diatur pada pasal 22 yang sarat dengan muatan resentralisasi, setidaknya kedua pasal tersebut (pasal 19 dan 22) perlu di evaluasi.
2. Bagi Kementerian Kominfo, dengan adanya fenomena kebutuhan lembaga kominfo di daerah seperti yang dijalankan Kota Yogyakarta ini perlu ada pendataan lembaga Kominfo di setiap Provinsi dan Kabupaten/Kota hal ini menjadi penting dilakukan sebagai upaya optimalisasi tugas dan fungsi institusi.

Daftar Pustaka

- Devananda, Organisasi TI di Pemerintah Daerah” e-Indonesia, vol 1 –edisi September 2005.
- Dwiyanto, Agus dan Bevaola Kusumasari. 2001. “*Diskresi dalam Pemberian Pelayanan Publik*”, Policy Brief No. 03/PB. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. “*Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*”. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Fox, Charles J. 1990. “*Discretion Advocacy in Public Administration Theory*” dalam Journal of Administration and Society, Vol. 22 No. 2 [249-271]. Sage Publication.
- Harmon, Michael M. 1995. “*Responsibility As Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*”. California: Sage Publication.
- Huda, Ni’matul. 2009. “*Hukum Pemerintah Daerah*”, Nusa Media Bandung.
- Hogwood, Brian W. And Lewis A. Gunn. 1985. “*Policy Analysis for the Real World*”, Oxford, Oxford University Press
- J. Surat Djumadal, 2005, “*Organisasi TI Belum Seia Sekata*”, e-Indonesia, vol 1 –edisi September 2005
- Jeddawi, Murtir. 2008. “*Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*”, Yogyakarta, Kreasi Total Media.
- Keban, Yeremias, 2004. “*Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*”, Gama Media, Yogyakarta
- Milles, M.B. and Huberman, M.A. 1984. “*Qualitative Data Analysis*”. London: Sage Publication.
- Osborne, David-Ted Goebler. 1993. “*Reinventing Government*”, A Plume Book, New York
- Panjaitan, Saut P. 2001. “*Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*”, dalam SF. Marbun, ed, Pokok-pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press
- Prasojo, Eko. 2006. ***Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme***, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap FISIP UI, Depok.
- Ralph C. Chandler dan Jack C. Plano. 1988. “*The Public Administration Dictionary (2nd edition)*”. California: ABC-CLIO.
- Simon, Herbert A. 1976. “*Administrative Behavior*”. New York: Free Press.
- Spicer, Michael W. 1993. “*On Friedrich Hayek and Public Administration: An Argument for Discretion Within Rules*”, Journal of Administration and Society, Vol. 25 No. 1 [46-59], Sage Publication.
- Spicer, Michael W. 1995. “*The Founders, The Constitution, and Public Administration: a Conflict in World Views*”. Washington: Georgetown University Press
- Suryabrata, Sumadi. 1998. “*Metodologi Penelitian (edisi ke-11)*”. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 2003. “*Birokrasi dan Politik di Indonesia*”. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 2000. “*Demokrasi Dalam Birokrasi Pemerintah Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi*,” Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fak. Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta.
- Usmara A, dan Lukas Dwiantara, 2004, *Strategi Organisasi*, Amara Books, Yogyakarta
- Utomo, Warsito. 2003. “*Dinamika Administrasi Publik*”, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Wahab, Solichin Abdul. 2002. “*Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*”. Jakarta: Bumi Aksara.
- Bagus Sumbarja. *Molor lagi Kenaikan pangkat dan gaji PNS terancam tertunda soal pembahasan kelembagaan SOTK*, dalam <http://www.bapeda.jogjaprovo.go.id/home.php?mode=content&submode=detail&id=31>. diakses 10 Nonember 2011